Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 28. april 2016*

Sag C-379/15

Association France Nature Environnement
mod
Premier ministre
og
Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig))

»Nationale domstoles kompetence — national ordning, der er i strid med EU-retten — midlertidig opretholdelse af en sådan ordnings virkninger — tidsmæssig virkning — forpligtelse til at indbringe sagen for Domstolen — beskyttelse af miljøet — direktiv 2001/42/EF — vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet — tilsidesættelse af EU-rettens processuelle krav«

I – **Indledning**

1. Skal en national retsinstans annullere en ukorrekt gennemførelse af et direktiv med tilbagevirkende kraft, eller kan den bestemme, at de ukorrekte regler midlertidigt skal opretholdes, indtil lovgiver har rettet fejlen (for fremtiden)? Det er dette spørgsmål, som Domstolen er blevet stillet i den foreliggende sag.

2. Udgangspunktet for anmodningen om præjudiciel afgørelse er en sag om legalitetskontrol ved den franske Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, herefter »Conseil d'État«), der omhandler spørgsmålet om, hvorvidt den franske gennemførelseslovgivning er forenelig med direktivet om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet** (herefter »SMV-direktivet«, idet SMV står for »strategisk vurdering af indvirkningen på miljøet«). Under denne sag har Conseil d'État fastslået, at kravene i det nævnte direktiv til den selvstændighed, som organer, der skal høres i forbindelse med miljøvurderingen, skal besidde, ikke er blevet gennemført korrekt. Conseil d'État ønsker nu at undgå, at der kan opstå tvivl om gyldigheden af de planer og programmer, der er blevet vedtaget under anvendelse af denne nationale retsstilling, der er i strid med direktivet.

3. Conseil d'État har i denne forbindelse ganske vist henvist til dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne***, der i lighed med anmodningen om præjudiciel afgørelse omhandlede SMV-direktivet og tillader opretholdelsen af sådanne planer og programmer på visse betingelser. Ved nærmere øjesyn viser der sig dog at være væsentlige forskelle.

* Originalsprog: tysk.

** Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27.6.2001 (EFT L 197, s. 30).

*** Dom af 28.2.2012 (C-41/11, EU:C:2012:103).

4. I den nævnte dom drejede det sig nemlig om gyldigheden af foranstaltninger til gennemførelse af nitratdirektivet****, der var blevet vedtaget i strid med de processuelle krav i SMV-direktivet. Nærværende sag omhandler derimod gennemførelsen af selve SMV-direktivet. En direkte anvendelse af den tidligere dom kan derfor ikke komme på tale. Til gengæld rejser nærværende sag nogle mere generelle spørgsmål vedrørende direktivers virkning.

5. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse er udgangspunkt for en smuk fingerøvelse på det klaviatur, som de forskellige niveauer i EU-retten udgør, og inddrager de kendte motiver i forbindelse med forrang, anmodninger om præjudiciel afgørelse og følgerne af processuelle fejl. Det kan dog ikke forventes, at Conseil d'État vil synes om den melodi, der er resultatet heraf.

II – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

6. Som det fremgår af SMV-direktivets artikel 1, er direktivets væsentligste formål, at (bestemte) planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal underkastes en miljøvurdering i forbindelse med deres udarbejdelse og inden deres vedtagelse. Direktivet fastsætter minimumsbestemmelser for udarbejdelsen af en miljørapport, gennemførelse af høringer, hensyntagen til resultaterne af miljøvurderingen samt underretning om afgørelsen, der er truffet på baggrund af miljøvurderingen.

7. SMV-direktivets artikel 6, stk. 3, omhandler høringen af berørte myndigheder:

»Medlemsstaterne udpeger de myndigheder, som skal høres, og som på grund af deres specifikke miljøansvar kan blive berørt af indvirkningen på miljøet af planers eller programmers gennemførelse.«

B – *Fransk ret*

8. Miljøloven i artikel L. 122-7, som ændret ved dekret nr. 2012-616 af 2. maj 2012 vedrørende vurdering af bestemte planer og dokumenter, der har en indvirkning på miljøet, bestemmer:

»Den offentlige myndighed, som har ansvar for udarbejdelsen af en plan eller et dokument, forelægger det udarbejdede udkast til plan eller dokument vedlagt miljørapporten til udtalelse hos en statslig administrativ miljømyndighed i henhold til artikel L. 122-4. [...]«

III – **Hovedsagen og anmodningen om præjudiciel afgørelse**

9. Association France Nature Environnement har ved Conseil d'État nedlagt påstand om annullation af dekret nr. 2012-616.

**** Rådets direktiv 91/676/EØF af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 om tilpasning til Rådets afgørelse 1999/468/EF af bestemmelserne vedrørende de udvalg, der bistår Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i retsakter omfattet af proceduren i EF-traktatens artikel 251 (EUT L 284, s. 1).

10. I denne sag om legalitetskontrol har Conseil d'État allerede fastslået, at det anfægtede dekret har tilsidesat kravene i SMV-direktivet som fortolket af Domstolen. For så vidt angår bestemte planer og programmer har den samme myndighed nemlig fået kompetence til at udarbejde og godkende planer og dokumenter samt høringskompetence på miljøområdet. Der er imidlertid ikke fastsat bestemmelser, der kan sikre, at høringskompetencen på miljøområdet bliver udøvet i denne myndighed af en enhed, som besidder en reel selvstændighed.

11. Denne retsstilling er ifølge Conseil d'État uforenelig med SMV-direktivets artikel 6, stk. 3, som fortolket af Domstolen.

12. Conseil d'État har lagt til grund, at den tilbagevirkende kraft af den delvise annullation af det anfægtede dekret indebærer en risiko for, at der opstår spørgsmål om lovligheden af mange planer og programmer, der er iværksat på grundlag af dette dekret, samt – henset til muligheden for at påberåbe sig ulovligheden af generelle retsregler i fransk forvaltningsret, der ikke er undergivet nogen frist – alle foranstaltninger, som træffes på grundlag af disse planer og programmer.

13. Conseil d'État ønsker at undgå en sådan situation og har derfor stillet Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal en national retsinstans, som fortolker EU-retten, under alle omstændigheder forelægge Den Europæiske Unions Domstol en anmodning om præjudiciel afgørelse, for at denne kan vurdere, om de bestemmelser, der af den nationale ret er blevet anset for at være i strid med EU-retten, midlertidigt skal opretholdes?

2) I tilfælde af et bekræftende svar på dette første spørgsmål vil den afgørelse, Conseil d'État måtte træffe om at opretholde virkningerne indtil den 1. januar 2016 af de bestemmelser i artikel 1 i dekretet af 2. maj 2012 vedrørende vurdering af bestemte planer og dokumenter, der har en indvirkning på miljøet, som retten finder ulovlige, bl.a. være begrundet i et tvingende hensyn til miljøbeskyttelse?«

14. I nærværende sag har Association France Nature Environnement, Den Franske Republik og Europa-Kommissionen afgivet skriftlige indlæg og mundtlige indlæg under retsmødet den 24. februar 2016.

IV – **Bedømmelse**

15. Conseil d'État spørger ganske vist indledningsvis, om der er mulighed for midlertidigt at undlade at annullere bestemmelser, der er blevet anset for at være i strid med EU-retten, men dens egentlige anliggende er dog ikke en opretholdelse af bestemmelserne som sådan, men derimod af *deres virkninger* i forhold til EU-retten, der har forrang. Det andet spørgsmål tager udtrykkeligt sigte herpå.

16. Derfor vil jeg først undersøge, hvilke virkninger der er tale om (herom under A), inden jeg redegør for, hvorfor det ville være uforeneligt med Domstolens faste praksis at opretholde disse virkninger (herom under B). Afsluttende vil jeg se på, hvordan det problem, der har foranlediget Conseil d'État til at forelægge anmodningen om præjudiciel afgørelse, kan håndteres i praksis. Conseil d'États spørgsmål om, hvorvidt sagen skal indbringes for Domstolen, er i det hele taget kun relevant inden for disse rammer (herom under C).

A – *Om virkningerne af den pågældende bestemmelse*

17. Conseil d'État ønsker midlertidigt at opretholde virkningerne af miljølovens artikel L. 122-7, hvori det fastsættes, at det organ, som har ansvar for udarbejdelsen af en plan eller et dokument, forelægger det udarbejdede udkast til plan eller dokument vedlagt miljørapporten til udtalelse hos en statslig administrativ miljømyndighed i henhold til artikel L. 122-4. Denne bestemmelse svarer i det væsentlige til ordlyden af SMV-direktivets artikel 6, stk. 3.

18. Domstolen har imidlertid fastslået, at det ganske vist er tilladt, at den myndighed, der udarbejder eller vedtager en plan eller et program, også (selv) høres vedrørende denne foranstaltning i henhold til artikel 6, stk. 3. Der skal dog som minimum inden for den myndighed, der normalt er ansvarlig for at foretage høringer på miljøområdet, og som er udpeget hertil, foretages en funktionel opdeling, således at en intern administrativ enhed i (hørings-)myndigheden besidder en reel selvstændighed*****.

19. Conseil d'État konkluderede derfor, at miljølovens artikel L. 122-7 ikke er forenelig med SMV-direktivets artikel 6, stk. 3, for så vidt som denne bestemmelse ikke sikrer, at de organer, der høres hos myndigheden inden for rammerne af vurderingen af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, er tilstrækkeligt selvstændige. Alligevel ønsker Conseil d'État at opretholde virkningerne af denne bestemmelse, indtil der er vedtaget en erstatningsordning, der er forenelig med SMV-direktivet.

20. I denne forbindelse kan man ganske vist forestille sig, at man kunne fortsætte med at anvende disse processuelle regler ved vurderingen af nye planer og programmer, men dette er kun af ringe praktisk interesse. Det ville formodentlig endog være nærliggende at udskyde disse vurderinger, indtil de pågældende organers selvstændighed er sikret i tilstrækkelig grad.

21. Conseil d'États hovedanliggende er derimod allerede vedtagne planer og programmer, hvor vurderingen af deres indvirkning på miljøet indbefattede en høring af organer, der ikke var tilstrækkeligt selvstændige. Conseil d'État frygter, at gyldigheden af sådanne planer eller programmer er truet på grund af den manglende selvstændighed.

22. Denne trussel kan både komme til udtryk i direkte søgsmål til prøvelse af den pågældende plan eller det pågældende program og i indsigelser. Sidstnævnte kan rejses inden for rammerne af klager over myndighedsbeslutninger, der er baseret på den pågældende plan eller det pågældende program. Sådanne indsigelser er ifølge det af Conseil d'État anførte ikke undergivet nogen tidsmæssig begrænsning i fransk lovgivning, hvorfor den omstændighed, at planer eller programmer er endelige******, ikke er til hinder for disse.

23. Man kan f.eks. forestille sig, at en plan af hensyn til miljøet forbyder byggeprojekter på bestemte arealer. Såfremt en ansøgning om byggetilladelse afslås af denne grund, kan ansøgeren inden for rammerne af efterfølgende retsskridt gøre gældende, at planen er behæftet med en processuel fejl, fordi de organer inden for myndigheden, der blev hørt før dens vedtagelse, ikke var tilstrækkeligt selvstændige. Såfremt planen var den eneste hindring for en byggetilladelse, er det derfor tænkeligt, at der skulle gives tilladelse til byggeprojektet.

24. Det er imidlertid f.eks. også tænkeligt, at miljøorganisationer anfægter projekter, der er i overensstemmelse med en sådan plan eller et sådant program, og i denne sammenhæng gør gældende, at der ville være blevet indarbejdet strengere beskyttelsesforanstaltninger i planen eller programmet, hvis det hørte organ inden for myndigheden havde været tilstrækkeligt selvstændigt.

***** Dom af 20.10.2011, Seaport (NI) m.fl. (C-474/10, EU:C:2011:681, præmis 43).

****** Jf. om lovligheden af præklusionsfrister dom af 16.12.1976, Rewe-Zentralfinanz og Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, præmis 5), af 17.11.1998, Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, præmis 19), af 30.6.2011, Meilicke m.fl. (C-262/09, EU:C:2011:438, præmis 56), og af 29.10.2015, BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, præmis 28).

25. Hvilket resultat et sådant anbringende rent faktisk ville føre til, afhænger i første omgang af den nationale lovgivning, da SMV-direktivet ganske vist kræver, at høringsorganer skal være selvstændige*******, men ikke udtrykkeligt fastsætter konsekvenserne af en utilstrækkelig selvstændighed********.

26. Reglerne for at påberåbe sig den selvstændighed, som høringsorganer i henhold til EU-retten skal være i besiddelse af, må dog ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende interne forhold (ækvivalensprincippet), og de må i praksis ikke gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der hjemles i Unionens retsorden (effektivitetsprincippet)*********. Og ifølge effektivitetsprincippet skal de retter, der skal træffe afgørelse i sådanne sager, træffe foranstaltninger på grundlag af national ret med henblik på suspension eller annullation af den plan eller det program, der er vedtaget i strid med forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet**********.

27. Man kunne dog overveje, om denne retspraksis vedrørende processuelle fejl i forbindelse med anvendelse af VVM-direktivet kan anvendes.

28. Ifølge denne retspraksis nødvendiggør en processuel fejl ikke, at den anfægtede afgørelse annulleres, hvis den pågældende domstol er i stand til, uden på nogen måde at lade bevisbyrden herfor påhvile sagsøgeren, men i givet fald henset til de beviser, der er fremlagt af projektudvikleren eller de kompetente myndigheder, og mere generelt til samtlige sagsakter, som den pågældende domstol eller organet har fået forelagt, at fastslå, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den påberåbte processuelle fejl. Derudover tilkommer det ved denne bedømmelse den pågældende domstol bl.a. at tage hensyn til den påberåbte fejls grovhed.

29. Det bør dog endvidere undersøges, om disse betragtninger i det hele taget kan overføres fra individuelle tilladelser som omhandlet i VVM-direktivet til planer og programmer, der nødvendigvis er af mere generel karakter, og hvor der i sagens natur er margener for skøn, der kan påvirkes af høringer. Dette bør ikke behandles abstrakt i den foreliggende sag, men på grundlag af konkrete sager vedrørende enkelte planer eller programmer, der illustrerer de spørgsmål, der rent faktisk optræder.

30. Conseil d'État frygter med rette, at en manglende selvstændighed hos organer, der høres inden for rammerne af en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet, kan rejse tvivl om de berørte planers og programmers gyldighed.

B – *Om opretholdelse af virkningen af bestemmelser, der er i strid med EU-retten*

31. Dette er forklaringen på formålet med anmodningen om præjudiciel afgørelse, nemlig at få oplyst, om Conseil d'État kan opretholde virkningerne af den franske gennemførelseslovgivning, der er uforenelig med SMV-direktivets artikel 6, stk. 3. Derved skal det udelukkes, at der rejses tvivl om de planer og programmer, der er vedtaget under anvendelse af gennemførelseslovgivningen, fordi den er uforenelig med EU-retten.

******* Dom af 20.10.2011, Seaport (NI) m.fl. (C-474/10, EU:C:2011:681, præmis 43).

******** Jf. dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 42).

********* Jf. dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 45).

********** Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 46).

Nu direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT L 26, s. 1), som ændret ved direktiv 2014/52/EU af 16.4.2014 (EUT L 124, s. 1).

Dom af 7.11.2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 53), og af 15.10.2015, Kommissionen mod Tyskland (C-137/14, EU:C:2015:683, præmis 60).

Dom af 7.11.2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 54).

32. Spørgsmålet om, hvilken virkning nationale bestemmelser har, når de er uforenelige med EU-retten, er imidlertid allerede i vidt omfang afklaret. Det tilkommer nemlig den nationale ret inden for rammerne af dens kompetenceområde at anvende de EU-retlige bestemmelser og at sikre den fulde virkning heraf ved at undlade at anvende enhver bestemmelse i den nationale lovgivning, der ville medføre, at denne ret ville træffe en afgørelse i strid med direktivet. Derved kommer EU-rettens forrang til udtryk.

33. Conseil d'États spørgsmål tager således sigte på, om virkningen af det med forrang gældende krav om, at det skal sikres, at høringsorganet er tilstrækkeligt selvstændigt, midlertidigt kan suspenderes til fordel for de franske bestemmelser, der ikke kræver denne selvstændighed.

34. Det bemærkes herved, at *kun Domstolen* undtagelsesvis under anvendelse af et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er knæsat i Unionens retsorden, vil kunne finde anledning til at begrænse borgernes mulighed for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold. Hvis nationale retsinstanser derimod havde beføjelse til at give nationale bestemmelser forrang for EU-retten, der er til hinder for sådanne bestemmelser, også selv om det blot er midlertidigt, vil det være til skade for EU-rettens enhed.

35. Og selv Domstolen kan kun antage, at en sådan begrænsning består, på grundlag af selve den dom, der afgør fortolkningsspørgsmålet. Dette princip sikrer ligebehandling af medlemsstaterne og de øvrige retssubjekter i forhold til retten og opfylder derved endog de krav, der følger af retssikkerhedsprincippet.

36. Indholdsmæssigt er den fortolkning, som Domstolen anlagde i dommen i sagen Seaport (NI) m.fl., relevant for Conseil d'États anmodning om præjudiciel afgørelse. Domstolen begrænsede dog ikke virkningerne af denne dom. Dette er nu ikke længere muligt.

37. Dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne giver ikke grundlag for nogen anden undtagelse fra EU-rettens forrang. I denne dom er der ganske vist tale om at opretholde virkningerne af en national annulleret retsakt, men dette udsagn vedrører ikke en retsakt, der indholdsmæssigt er i strid med EU-retten, men derimod en retsakt, der blev vedtaget i strid med de EU-retlige krav til proceduren.

38. Det er følgelig ikke muligt at opretholde virkningerne af nationale gennemførelsesbestemmelser på en sådan måde, at det er udelukket at påberåbe sig SMV-direktivets artikel 6, stk. 3, således som Domstolen har fortolket den i dommen i sagen Seaport (NI) m.fl., i forhold til planer eller programmer, der er blevet vedtaget i strid med denne bestemmelse.

Dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, præmis 21-23), af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 45), og af 18.4.2013, L (C-463/11, EU:C:2013:247, præmis 44).

Jf. dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, præmis 17), af 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 53), og af 4.2.2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, præmis 52).

Dom af 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 67).

Dom af 8.4.1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, præmis 71-75), af 6.3.2007, Meilicke m.fl. (C-292/04, EU:C:2007:132, præmis 35), og af 23.10.2012, Nelson m.fl. (C-581/10 og C-629/10, EU:C:2012:657, præmis 89).

Dom af 2.2.1988, Barra m.fl. (309/85, EU:C:1988:42, præmis 142), af 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463), af 6.3.2007, Meilicke m.fl. (C-292/04, EU:C:2007:132, præmis 36), og af 23.10.2012, Nelson m.fl. (C-581/10 og C-629/10, EU:C:2012:657, præmis 90).

Dom af 6.3.2007, Meilicke m.fl. (C-292/04, EU:C:2007:132, præmis 37), og af 23.10.2012, Nelson m.fl. (C-581/10 og C-629/10, EU:C:2012:657, præmis 91).

Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 58).

Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 44-48).

C – Om opretholdelse af de planer og programmer, der er blevet vedtaget under anvendelse af bestemmelser, der er i strid med EU-retten

39. Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan imidlertid også fortolkes således, at Conseil d'État allerede på nuværende tidspunkt, i forbindelse med afgørelsen om, hvorvidt de franske bestemmelser til gennemførelse af SMV-direktivet er forenelige med SMV-direktivet, kan træffe afgørelse om opretholdelsen af berørte planer og programmer og om, hvorvidt Conseil d'État er forpligtet til at forelægge sagen for Domstolen for at træffe en sådan afgørelse.

40. Grundlaget herfor kunne findes i dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne. Ifølge denne dom kan en ret undtagelsesvist gøre brug af den nationale bestemmelse, der giver den mulighed for at opretholde virkningerne af en annulleret plan eller et annulleret program, for så vidt som:

— denne nationale retsakt udgør en foranstaltning til korrekt gennemførelse af nitratdirektivet

— vedtagelsen og ikrafttrædelsen af den nye nationale retsakt, som indeholder handlingsprogrammet i henhold til nitratdirektivets artikel 5, ikke gør det muligt at undgå skadelige virkninger på miljøet, som følger af annullationen af den anfægtede retsakt

— annullationen af den anfægtede retsakt skal medføre, at der skabes et retligt tomrum for så vidt angår gennemførelsen af nitratdirektivet, som ville være mere skadelig for miljøet i den forstand, at annullationen ville betyde ringere beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, og ville således modvirke selve dette direktivs væsentligste formål, og

— en opretholdelse af virkningerne af en sådan retsakt omfatter alene en tidsperiode, som er begrænset til det strengt nødvendige til vedtagelse af foranstaltninger, der kan afhjælpe den konstaterede uregelmæssighed.

41. I denne forbindelse opstår to spørgsmål. Det skal på den ene side afklares, om der kan træffes en abstrakt afgørelse om en sådan opretholdelse gældende for alle berørte planer og programmer eller – som Frankrig foreslår – i det mindste for visse kategorier af planer eller programmer (herom under 2). På den anden side skal det undersøges, hvorvidt dette kræver, at Domstolen forelægges en anmodning om præjudiciel afgørelse (herom under 3). Inden da skal det imidlertid undersøges, om en således fortolket anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

1. Om formaliteten med hensyn til en således fortolket anmodning om præjudiciel afgørelse

42. Såfremt man fortolker anmodningen om præjudiciel afgørelse som ovenfor anført, skal der indledningsvis tages stilling til, om besvarelsen heraf er nødvendig for at træffe afgørelse i hovedsagen, således at anmodningen i denne fortolkning kan antages til realitetsbehandling. Sagen, der er blevet indbragt for Conseil d'État, omhandler nemlig ikke direkte gyldigheden af planer eller programmer, der er blevet vedtaget i strid med SMV-direktivets artikel 6, stk. 3.

43. Conseil d'État har imidlertid anført, at det kan rejse tvivl om gyldigheden af bestemte planer og programmer, såfremt Conseil d'État fastslår, at den franske gennemførelseslovgivning er uforenelig med SMV-direktivets artikel 6, stk. 3. Derfor er det ikke åbenbart udelukket, at Conseil d'État i sin afgørelse kan tage stilling til følgerne heraf for så vidt angår de berørte planer og programmer.

Dom af 28.2.2012 (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 63).

44. Følgelig gælder også i dette tilfælde formodningen for, at de forelagte præjudicielle spørgsmål er relevante, og de to ovenfor beskrevne delspørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

2. Om opretholdelse af alle berørte planer og programmer eller af bestemte kategorier

45. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, har Domstolen allerede i forbindelse med VVM-direktivet afvist en generel lovliggørelse af tilladelser, der er vedtaget i strid med de processuelle krav i dette direktiv. De kriterier for planer og programmer, der blev opstillet i dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, peger i samme retning. Ifølge denne dom er det nemlig kun undtagelsesvist tilladt at opretholde virkningerne af enkelte retsakter. Og mindst tre af de fire betingelser, der er anført heri, tager sigte på en vurdering af hver enkelt retsakt og følgerne af dens annullation.

46. Således skal det i henhold til den anden betingelse undersøges, om en opretholdelse *ad rettens vej* er nødvendig, eller om der allerede er fastsat tilstrækkelige regler i en efterfølgende retsakt, der er vedtaget i en korrekt procedure. I denne forbindelse bemærkes, at en efterfølgende berigtigelse af fejlen i den lovgivningsmæssige gennemførelse af SMV-direktivet ikke kan afhjælpe de processuelle fejl i forbindelse med vedtagelsen af planer eller programmer. Det kan nemlig ikke efterfølgende sikres, at et høringsorgan er tilstrækkeligt selvstændigt. Kun planer eller programmer, der er vedtaget efterfølgende i en korrekt procedure, og som erstatter foranstaltninger, der er vedtaget med processuelle fejl, er relevante i forhold til denne betingelse.

47. Den tredje betingelse vedrører de specifikke ulemper for miljøet, der ville følge af en annullation af retsakten. Og med henblik på opfyldelsen af den fjerde betingelse skal det vurderes, hvor længe det ville tage at træffe en foranstaltning til erstatning herfor i en korrekt procedure. Begge spørgsmål kan kun vurderes i forhold til enkelte planer eller programmer.

48. Det kan således kun afgøres i det konkrete enkelttilfælde, om planer eller programmer, der er blevet vedtaget i strid med de processuelle krav i SMV-direktivet, midlertidigt skal opretholdes.

3. Om nødvendigheden af en anmodning om præjudiciel afgørelse

49. De tre ovenfor omtalte betingelser i dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne afhænger ikke af en fortolkning af EU-retten, men i det væsentlige af de faktiske omstændigheder og indholdet af den pågældende foranstaltning. Derfor kan de i reglen undersøges af de nationale retsinstanser, uden at en anmodning om præjudiciel afgørelse er nødvendig.

50. For så vidt angår Domstolens første betingelse om, at den pågældende retsakt skal udgøre en foranstaltning til korrekt gennemførelse af nitratdirektivet, gælder dette ved første øjekast i særlig grad.

51. Der opstår imidlertid vanskeligheder som følge af, at Conseil d'État også inddrager planer og programmer, der ikke gennemfører nitratdirektivet. Spørgsmålet er derfor, om nationale retsinstanser også kan opretholde foranstaltninger med andre mål.

Dom af 7.9.1999, Beck og Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, præmis 22), af 16.6.2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, præmis 30), og af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 40).

Dom af 3.7.2008, Kommissionen mod Irland (C-215/06, EU:C:2008:380, præmis 57).

Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 58).

Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 60).

Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 61).

Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 62).

Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 59).

52. Som jeg allerede har redegjort for i mit forslag til afgørelse Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, kan der uafhængigt af gennemførelsen af nitratdirektivet være gode grunde til at opretholde en plan eller et program, selv om denne foranstaltning er blevet vedtaget i strid med SMV-direktivet. Hvis en sådan foranstaltning bortfalder, kan der nemlig opstå et hul i beskyttelsen af miljøet. Dette gælder både for foranstaltninger til gennemførelse af EU-miljøretten og for rent nationale foranstaltninger til beskyttelse af miljøet.

53. Jeg finder dog, at en afgørelse med dette indhold fra Domstolens side ville være uforholdsmæssig i den foreliggende sag.

54. For det første fremgår det ikke, at Conseil d'État i det hele taget skal tage stilling til opretholdelsen af enkelte planer eller programmer i hovedsagen. Derfor ville en afgørelse fra Domstolen herom ikke være nødvendig for Conseil d'États afgørelse.

55. For det andet blev dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne afsagt af Domstolens Store Afdeling. Den anså det for hensigtsmæssigt udtrykkeligt at begrænse muligheden for at opretholde planer eller programmer til det konkrete tilfælde, hvori der skulle træffes afgørelse, nemlig opretholdelsen af en fejlagtigt vedtaget foranstaltning til gennemførelse af nitratdirektivet. Derfor bør Domstolens Første Afdeling ikke træffe en afgørelse, der går langt videre, medmindre det er nødvendigt.

56. For det tredje finder jeg Store Afdelings forsigtighed begrundet. En mere vidtrækkende stillingtagen til opretholdelsen af planer og programmer skulle i den foreliggende sag finde sted uden nogen form for kendskab til de modstridende interesser i det konkrete tilfælde. Samtidig kunne en sådan stillingtagen svække den effektive virkning af SMV-direktivet og muligvis også af andre processuelle krav i EU-retten.

57. Følgelig er det på EU-rettens nuværende udviklingstrin stadig uklart, om også fejlagtigt vedtagne foranstaltninger, der ikke har til formål at gennemføre nitratdirektivet, kan opretholdes. En national domstol, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF pligtig at indbringe sagen for Domstolen, hvis den overvejer at opretholde sådanne foranstaltninger.

V – **Forslag til afgørelse**

58. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse således:

»1) Det er ikke muligt at opretholde virkningerne af nationale gennemførelsesbestemmelser på en sådan måde, at det er udelukket at påberåbe sig artikel 6, stk. 3, i direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, således som Domstolen har fortolket den i dom Seaport (NI) m.fl. (C-474/10, EU:C:2011:681), i forhold til planer eller programmer, der er blevet vedtaget i strid med denne bestemmelse.

2) På grundlag af dom Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103) kan medlemsstaternes domstole kun i konkrete tilfælde midlertidigt opretholde virkningerne af en plan eller et program, der er vedtaget i strid med direktiv 2001/42.

3) På EU-rettens nuværende udviklingstrin er en national domstol, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF pligtig at indbringe sagen for Domstolen, inden den opretholder virkningerne af en plan eller et program, der er vedtaget i strid

Mit forslag til afgørelse Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2011:822, punkt 42 og 43).

med direktiv 2001/42, såfremt denne foranstaltning ikke har til formål at gennemføre direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.«